4
Instelling Europese spoorwegruimte

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (33965).**

De **voorzitter**:
Ik heet de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Flierman** (CDA):
Voorzitter. Namens de CDA-fractie dank ik de staatssecretaris voor haar beantwoording van onze vragen. Het onderhavige wetsvoorstel gaat over de implementatie van een EU-richtlijn — ik zal die lange titel niet opdreunen — waarmee op de weg naar een verdere liberalisering van het Europees spoorwegverkeer een stap wordt gezet; een stap waarmee als het goed is de toegang van verschillende vervoerders tot het spoor op een eerlijke en evenwichtige wijze wordt veiliggesteld. In dit kader is het overigens wel interessant om nog van de staatssecretaris te vernemen hoever de implementatie in andere landen gevorderd is. In de stukken staat dat ze dat niet actief bijhoudt, maar ongetwijfeld is er wel degelijk een lijstje. We horen daar graag iets meer over.

Die voorstellen tot omzetting zijn soms louter technisch van aard; die behoeven weinig aandacht. Zo zien we dit voorstel echter niet. De kernvraag is wat ons betreft of met de vertaling van de richtlijn in het voorliggende wetsvoorstel die eerlijke en gelijkberechtigde toegang wordt veiliggesteld. We hebben het voorstel bovendien aangegrepen om in algemene zin enkele vragen over het spoorwegbeheer in Nederland te stellen, een onderwerp dat zonder meer actueel is, getuige ook de belangstelling van collega's aan de overzijde van het Binnenhof. Het onderwerp verdient evenwel ook in deze Kamer, in het verlengde van het onderzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, aandacht. Vanuit die optiek hebben wij op twee punten nog de nodige vragen, namelijk over de vele rollen die de staatssecretaris speelt — of, zo u wilt, de petten die zij op heeft — en over de berekening en verrekening van de gebruiksvergoeding. Op dit onderwerp komt die pettenproblematiek naar ons oordeel pregnant naar voren, evenals de vraag of van een beleidsarme omzetting van de richtlijn sprake is.

Eerst die rolverdeling dan maar. Als wij het goed zien, dan vervult de staatssecretaris de rol van aandeelhouder van het zelfstandige ProRail, en is zij tegelijkertijd opdrachtgever van ProRail, maar ook van een van de grootste gebruikers van het spoorwegnet, NS. Onze vragen naar de scheiding van die rollen zijn eigenlijk onbevredigend beantwoord. De strekking was toch vooral: zo is het geregeld, dat is wel goed, gaat u daar nu maar van uit. We zijn om het zo te zeggen toch een beetje met een kluitje in het riet naast de spoorlijn gestuurd. Echter, onder andere in de discussie naar aanleiding van het parlementair onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van deze Kamer is veel aandacht besteed aan een goede definitie van en een goed onderscheid in de rollen die overheid vervult bij staatsondernemingen zoals ProRail. De Algemene Rekenkamer heeft er vorige week in een brief ook nog weer eens nadrukkelijk aandacht voor gevraagd en een tweetal casussen naar voren geschoven. Wij vragen ons ook af, of de huidige, lastige discussies over de positie en werkwijze van ProRail en de verhouding tussen de staatssecretaris, haar ministerie en ProRail niet juist voortvloeien uit het onvoldoende helder definiëren, onderscheiden en scheiden van rollen en verantwoordelijkheden.

Wij zouden graag zien en vooral beluisteren dat de staatssecretaris vandaag een poging doet om een meer overwogen, inhoudelijk antwoord te geven, inclusief het duiden van mogelijke alternatieven en voor- en nadelen. Waarom kunnen die rollen niet over verschillende bewindslieden en departementen gespreid worden? Het is nu niet zo geregeld, dat weet ik, maar dat vind ik bij een principiële vraag als deze geen argument voor of tegen. Wat vindt de staatssecretaris bijvoorbeeld van de gedachte dat ook het aandeelhouderschap van ProRail, zoals bijna alle andere aandeelhouderschappen van de Staat, inclusief NS, door Financiën wordt uitgeoefend, waarbij ik dan maar even voorbij ga aan de kritiek die er op de huidige invulling van de aandeelhoudersrol door de minister van Financiën wel wordt gehoord. Principieel lijkt het ons wel zuiver. En het opdrachtgeverschap voor ProRail, samen met het beheer over de weg en waterinfrastructuur bij de ene bewindspersoon op het ministerie van I en M, en het opdrachtgeverschap voor NS bij de ander op I en M? Waarom zijn we bij NS zuiverder in de leer dan bij ProRail? Zolang het politiek succes van de staatssecretaris vooral wordt afgemeten — dat lijkt nu misschien even anders, maar toch — aan de mate waarin NS aan de verwachtingen voldoet, zal de relatie van de staatssecretaris met ProRail altijd ingewikkeld zijn. Dat zien we dan ook, in de meest letterlijke zin van het woord. We horen vandaag van de zijde van de staatssecretaris graag een goede, meer principiële beschouwing op dit punt.

De spanning die ik zojuist duidde, menen wij ook in de praktijk te zien in de manier waarop ProRail met gebruiksvergoedingen en de verrekening daarvan omgaat. Als we het goed zien, bestaan de inkomsten van ProRail in hoofdzaak uit twee bronnen die communicerende vaten zijn: enerzijds een bijdrage ten laste van de I en M-begroting, anderzijds de gebruiksvergoedingen voor het spoor, opgebracht door NS, de goederenvervoerders en regionale personenvervoerders. Om te bepalen of de verdeling van de gebruiksvergoedingen optimaal verloopt, moet je drie vragen beantwoorden: welke kosten mag je via de gebruiksvergoeding verhalen, weerspiegelen die kosten een zo efficiënt mogelijke werkwijze, en klopt de verdeelsleutel?

Pikant is nu dat de ACM toeziet op de manier waarop twee van de drie vragen worden beantwoord, maar niet op de derde. Er is onafhankelijk toezicht op de bepaling van de verdeelsleutel en op de vraag welke kosten tot de gebruiksvergoeding mogen worden gerekend, maar niet op de hoogte van die kosten. Dat laatste aspect is geregeld in de beheersovereenkomst, waarop alleen de staatssecretaris en haar departement toezicht houden. ProRail en het

ministerie bepalen dus in essentie zelf de mate van efficiency, zonder onafhankelijke toets. De huidige werkwijze is wat ons betreft geen enkele garantie voor onafhankelijkheid. De EU-richtlijn vraagt om doorberekening van de "laagst mogelijke kosten", maar die norm is niet in de Nederlandse omzetting opgenomen. De richtlijn vraagt om "prikkels" om de efficiency te bevorderen, maar die hebben we niet in de Nederlandse omzetting gelezen.

De staatssecretaris stelt dat de overheid voldoende belang heeft om niet te veel subsidie te verlenen en suggereert dat dat een prikkel tot efficiency is. Dat de overheid liever niet te veel subsidie betaalt neem ik graag aan, maar de overheid zelf heeft geen al te best trackrecord als het gaat om het beoordelen van efficiency. Recente berichten suggereren bovendien dat er op het vlak van efficiency bij ProRail nog veel te winnen valt. Wil de staatssecretaris nog eens toelichten waarom er geen onafhankelijk toezicht op de efficiency van de beheerskosten is en waarom de vertaling van de richtlijn op dit punt zo beperkt is? Verdient het toch geen overweging om op dit punt de plannen van de regering aan te vullen of aan te passen? De eerdere antwoorden bevielen ons niet, ik zei het al. Op dit vlak houden ze immers vooral een beschrijving van de feitelijke situatie in.

Naar aanleiding van onze verwijzing naar de manier waarop de ACM de efficiency van netbeheerders in de energiesector wel toetst, merkt de staatssecretaris op dat het verschil is dat netbeheerders in die sector hun kosten aan de klant mogen doorbereken, vandaar de noodzaak van die onafhankelijke toets in deze sector, en bij het spoorwegbeheer niet. Maar het klopt toch dat NS de vergoeding voor het spoor ook mag doorberekenen aan de klant? En de goederenvervoerders kunnen dat in principe ook doen, zolang de markt dat toelaat. Met andere woorden, wij zien nog steeds niet waarom een efficiencytoets door de ACM ook in deze sector niet voor de hand zou liggen.

Het ontbreken van een onafhankelijke efficiencybeoordeling vinden wij op zich al problematisch, maar daar komt de relatie tussen de rijksbijdrage en de gebruiksvergoedingen nog bij. Als er wordt gekort op de rijksbijdrage, is de verleiding groot om te proberen die korting via de gebruiksvergoeding te compenseren of ongedaan te maken en de rekening bij de gebruikers en hun klanten te leggen. Dat kan sluipenderwijs gebeuren en ook daarom is onafhankelijk toezicht ook op de efficiency van de kosten die worden verrekend in de gebruiksvergoeding, van groot belang.

Afgaande op de berichtgeving de afgelopen dagen van de andere zijde van het Binnenhof, lijkt het erop dat de relatie tussen het ministerie en ProRail alleen maar intensiever wordt. Die relatie is niet optimaal. De staatssecretaris trekt de teugels aan, zo lijkt het. Dat is in twee opzichten reden tot zorg: enerzijds omdat daarmee de onafhankelijkheid van ProRail als spoorbeheerder, zoals de EU die van ons eist, alleen maar verder in het gedrang komt en anderzijds omdat wij ook hier weer een voorbeeld van een "regelreflex" menen te ontwaren: er is een probleem en Den Haag reageert door meer regels en intensievere bemoeienis. Er is echter weinig tot geen evidentie dat deze reactie op langere termijn succes oplevert. Verkramping en stagnatie lijken mij eerder waarschijnlijk. Ik wil de staatssecretaris dan ook nog eens nadrukkelijk vragen hoe zij de onafhankelijke positie van ProRail wil waarborgen als tegelijkertijd de sturing door het ministerie alleen maar strakker wordt.

Als altijd wachten we de reactie van de staatssecretaris met veel belangstelling af.

De **voorzitter**:
Dank u wel. De volgende spreker, de heer Van Hattem, houdt zijn maidenspeech.

☐

De heer **Van Hattem** (PVV):
Voorzitter. Het is een bijzondere eer om in deze prachtige, historische zaal voor het eerst te mogen spreken. Het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel, de wijziging van de Spoorwegwet, lijkt niet zo spannend, maar dat was weleens anders. In 1860 verwierp in deze zaal de Eerste Kamer de toen voorliggende nieuwe Spoorwegwet, wat leidde tot de val van het kabinet-Rochussen. Eerste minister Jan Jacob Rochussen was overigens een geboren Brabander wiens vader in de Provinciale Staten van Noord-Brabant zat.

Mijn woordvoerderschap in deze Kamer op IMRO — ik maak nu even een klein bruggetje — sluit uitstekend aan bij mijn rol als volksvertegenwoordiger en fractievoorzitter in de Provinciale Staten van Noord-Brabant. Er is immers een uitstekende wisselwerking met de kerntaken van de provincie en de ervaring met de uitwerking van landelijke wet- en regelgeving op decentraal niveau is voor mij van toegevoegde waarde. Tegelijkertijd wil ik hier in Den Haag ook de belangen van onze burgers goed vertegenwoordigen.

Voor mij is het even wennen aan de werkwijze van deze Kamer. Het is toch weer heel anders dan de Provinciale Staten. Zeker bij dit onderwerp heb je het gevoel op een rijdende trein te stappen.

Helaas moet ik constateren dat de rijdende trein van dit wetsvoorstel in volle vaart richting Brussel dendert. Vandaag bespreken we een aanpassing van onze nationale wetgeving aan de dictaten van de Eurocraten in Brussel. Het doel van dit voorstel is immers: "Met deze richtlijn beoogt de Europese wetgever een volgende stap te zetten in de totstandbrenging van één Europese spoorwegruimte. Een verdere integratie van de Europese spoorwegen wordt gezien als een essentieel onderdeel bij het verder tot stand brengen van de Europese interne markt waarin vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele Europese Unie wordt gewaarborgd."

De PVV is het volstrekt oneens met deze achterliggende doelstelling. Brussel moet zich niet bemoeien met het Nederlandse spoor. Het opdringen van marktliberalisatie door de EU is zeer ongewenst. Als soeverein land moeten we zelf kunnen bepalen en zelf afspraken kunnen maken met de ons omringende landen. Daar hebben we de Brusselse bemoeizucht en bureaucratie niet voor nodig.

Ik kom in dit verband nog even terug op het tijdperk van Rochussen, de negentiende eeuw, toen de eerste spoorwegen werden aangelegd. Van een Europese Unie was in de verste verte nog geen sprake, integendeel. De natiestaten waren juist in opkomst. Zonder EU was Nederland toen prima in staat om goede internationale spoorverbindingen te realiseren. Nijmegen was via Kleef zelfs eerder op het Duitse dan op het Nederlandse spoorwegnet aangesloten. Op het toenmalige station van het Brabantse dorp Valkens-

waard kon je een kaartje kopen voor een rechtstreekse verbinding naar Parijs-Gare du Nord. Allemaal zonder de EU.

Voor de PVV is minder EU het uitgangspunt. Dit wetsvoorstel is echter de opmaat naar nog meer EU-bemoeienis. Het schept immers de randvoorwaarden voor een mogelijke openstelling in de toekomst van de Nederlandse spoorwegmarkt, als een stap in de gefaseerde invoering van het Vierde Spoorwegpakket, met een verplichte aanbesteding. Als het zover is, is de kans groot dat onze eigen NS van het spoor verdwijnt en wordt opgeslokt door Deutsche Bahn of de Franse spoorwegmaatschappij. Die laatste twee zijn nog wel staatsbedrijven. Nederland heeft als braafste jongetje van de EU-klas altijd vooropgelopen in de privatisering en krijgt daar buitenlandse staatsbedrijven voor terug, zonder dat we daar zelf nog enige sturing in zullen hebben. De PVV ziet daarom het liefst dat de splitsing van NS en ProRail wordt teruggedraaid en er weer een direct door het ministerie aangestuurde NS ontstaat. Van echte concurrentie en marktwerking is op het spoor immers geen sprake en dus zijn er ook geen voordelen voor de reizigers en verladers.

Het was vanwege Pim Fortuyn dat ik politiek actief werd. Helaas is hem de kans ontnomen om zijn visie in de Staten-Generaal uit te dragen. Het is voor mij dan ook heel bijzonder om in deze Kamer over dit onderwerp Pim Fortuyn te kunnen citeren. Als een ware visionair beschreef hij zo'n vijftien jaar geleden al de situatie die zich nu voordoet. In De puinhopen van acht jaar Paars schrijft Fortuyn hierover het volgende: "Het privatiseren van een publiek goed met monopoloïde trekken is geen goede gedachte en pakt uitermate vervelend uit voor de consument-eindgebruiker. Prijzen gaan omhoog en het geleverde product dendert achteruit qua kwaliteit en de toekomst van de producten en dienstverlening is allerminst veiliggesteld." Over de privatisering van de NS stelt Fortuyn concreet: "De NS privatiseren en het spoor liberaliseren, het slaat allemaal nergens op. Zoiets werkt alleen als je naast de bestaande rails ten minste nog een concurrerende rails kunt aanleggen, zoals dat in Japan is gebeurd. Welnu, dat is te kostbaar en kan niet in een overvol land als het onze. Zonder meerdere spoorlijnen naast elkaar is er ook geen concurrentie mogelijk en moeten we er niet aan beginnen." Deze woorden zijn zeker op het voorliggende voorstel van toepassing en typerend voor de actuele situatie.

Afgelopen weekend brachten de media het bericht dat de goederenvervoerders ProRail voor de rechter dagen vanwege een draconische verhoging van de tarieven voor de gebruiksvergoeding van de spoorweginfrastructuur. Alle vervoerders zouden 30 miljoen euro meer moeten betalen. De NS kan dit doorberekenen in de prijs van treinkaartjes voor de reizigers, die daardoor duurder uit kunnen zijn. Brancheorganisatie voor het goederenvervoer KNV stelt dat de concurrentiepositie van Nederlandse goederenvervoerders hierdoor onder druk komt te staan en het totaal ondoorzichtig is hoe de tarieven voor de spoorheffing bij ProRail tot stand komen. Het is een onontwarbare kluwen, aldus directeur Toet van de KNV.

Een van de doelstellingen van het voorliggende voorstel is nu juist om het kader voor deze tariefstelling transparanter te regelen. Het biedt de juridische grondslag voor het opstellen van een heffingskader waarbij onder andere wijzigingen worden doorgevoerd in de methode van doorberekening van kosten in de gebruiksvergoeding en de opbouw van de gebruiksvergoeding. Het heffingskader wordt uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur die door de staatssecretaris bij de Kamer is voorgehangen. Kort samengevat is de beoogde opzet als volgt. De beheerder, in dit geval ProRail, stelt een vergoeding voor het minimumtoegangspakket vast op basis van het overeengekomen heffingskader. In dit heffingskader zit een methode van toerekening van kosten die door de ACM vooraf wordt gecontroleerd. Uitgangspunt hierbij zijn de totale kosten in de begroting van de beheerder, waarbij de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van een treindienst kunnen worden doorberekend. Deze methode zal een geldigheid hebben van ten hoogste vijf dienstregelingsjaren.

Door de controle vooraf door de ACM lijkt de systematiek van deze methode transparanter te zijn. Lijkt, want ondanks deze toetsing is het maar de vraag of de tariefstelling hierdoor voldoende doorzichtig wordt. In artikel 5 en in de artikelsgewijze toelichting bij het ontwerpbesluit is beschreven hoe de toerekening van kosten die rechtsreeks voortvloeien uit de exploitatie dient plaats te vinden. In beginsel is dat op basis van empirische gegevens van de beheerder. Ik citeer: "ProRail beschikt over bedrijfsmodellen en kan deze modellen gebruiken om te berekenen welke kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst." De vraag hierbij is in hoeverre de door de beheerder aangeleverde empirische gegevens en toegepaste bedrijfsmodellen voldoende betrouwbaar zijn om tot een transparante wijze van tariefstelling te kunnen komen.

Deze vraag is des te prangender nu uit publicaties in de media naar voren is gekomen dat uit interne rapportages van ProRail zou blijken dat het al vijf jaar een financiële puinhoop zou zijn bij het bedrijf en dat het daarbij niet is uitgesloten dat er is gefraudeerd bij de spoorbeheerder. Ik citeer: "In een rapport van december 2014 staat dat er financieel onnauwkeurig wordt gewerkt en sleutelposities zijn vacant. Ook blijken er onverklaarbare hiaten te zitten in de financiële administratie. Huisaccountant Ernst & Young wist dat, maar heeft desondanks het jaarverslag van 2014 geaccordeerd. Betrokkenen sluiten niet uit dat de cijfers achteraf moeten worden aangepast."

Dit brengt mij tot de volgende vragen aan de staatssecretaris.

1. Is de staatssecretaris bekend met de berichtgeving in de media en de daarin opgenomen constateringen over de problemen rond de financiële administratie en mogelijke fraude bij ProRail? Zijn deze constateringen correct?

2. Hoe kan de staatssecretaris op de in dit voorstel ter vaststelling van de methode van toerekening voor het heffingskader bedoelde opgevoerde kosten in de begroting en de onderliggende empirische gegevens en bedrijfsmodellen van ProRail vertrouwen, indien sprake zou zijn van een gebrekkige financiële administratie en mogelijk zelfs fraude bij ProRail?

3. Heeft de staatssecretaris voldoende vertrouwen in ProRail dat hij in het kader van de voorliggende heffingssystematiek in de toekomst betrouwbare en fraudebestendige cijfers zal aanleveren?

Voorts is in artikel 10, lid 3, van het ontwerpbesluit een bepaling opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de goedkeuring van de methode voor toerekening door de Autoriteit Consument & Markt. Ziet de staatssecretaris in de huidige situatie noodzaak om dergelijke nadere regels te stellen om zo een transparantere methode van toerekening te kunnen waarborgen? Zo niet, is zij ervan overtuigd dat er momenteel voldoende basis is om erop te kunnen vertrouwen dat er de komende dienstregelingsjaren een transparante methode van toerekening zal plaatsvinden? En dan mijn laatste vraag in eerste termijn. Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre de voorliggende implementatie van een EU-richtlijn een volgende stap is naar een toekomstige openstelling van de Nederlandse spoorwegmarkt voor buitenlandse vervoerders en in hoeverre zij dit wenselijk acht?

De **voorzitter**:
Blijft u nog even staan, mijnheer Van Hattem. Dank voor uw bijdrage en mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech. Ook over uw achtergrond wil ik op deze plaats graag iets zeggen.

U behoort met uw 32 jaar tot de lichting jonge mensen die afgelopen juni hun intrede hebben gedaan in de Eerste Kamer. Daarbij moet ik opmerken dat u, noch een van de andere onlangs aangetreden jeugdige senatoren, daarmee een record vestigt in dit huis. De jongste senator ooit is nog steeds SP'er Driek van Vugt die in 1999 als 19-jarige tot deze Kamer toetrad. Ik vermoed zo dat dit record nog lang in de boeken zal blijven staan.

U begon uw loopbaan in 2004 als commercieel outboundverkoper bij een callcenter, maar u raakte al snel bij de politiek betrokken. Dat gebeurde in de provincie waar u bent geboren en waar u ook vandaag de dag nog woont: Noord-Brabant. U kunt met recht een Fortuynist genoemd worden, een navolger van wijlen Pim Fortuyn, die u zojuist ook aanhaalde. In eerste instantie was u namelijk actief voor de LPF, de Lijst Pim Fortuyn; eerst bij de politieke vereniging Jonge Fortuynisten, de jongerenorganisatie van de LPF, waarvan u van 2005 tot 2010 voorzitter was. Die jongerentak had overigens, net als bij andere partijen ook wel voorkomt, een haat-liefdeverhouding met de moederpartij.

Van 2006 tot 2010 was u fractiemedewerker van de LPF-gemeenteraadsfractie in Eindhoven en ook raadscommissielid oftewel burgerlid van de LPF-fractie in Eindhoven. De LPF werd echter in 2008 opgeheven. In 2011 werd u actief voor de PVV als lid van Provinciale Staten van Noord-Brabant, waar u sinds 2013 fractievoorzitter bent. U liep ook stage bij de Tweede Kamerfractie van de PVV. Als hbo-opgeleid jurist bent u sinds 1 februari 2015 als zelfstandig juridisch adviseur gevestigd.

Afgelopen zomer kwam u met voorkeurstemmen voor de PVV in de Eerste Kamer. Uw politieke optreden tot dusver is kennelijk bij leden van Provinciale Staten in Noord-Brabant niet onopgemerkt gebleven, anders hadden ze u niet met voorkeurstemmen in de Eerste Kamer gekozen. Ik wens u alle succes met uw verdere bijdrage aan het werk van de Kamer.

Ik schors de vergadering zo meteen om de collegae de gelegenheid te geven om u geluk te wensen met uw maidenspeech en dan zal ik de eerste zijn om u te feliciteren.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de heer Kuiper.

☐

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):
Voorzitter. Allereerst feliciteer ik namens mijn fractie collega Van Hattem met zijn maidenspeech.

Voor ons ligt een wetsvoorstel dat is bedoeld om een recente Europese richtlijn — nu ja, recent, uit 2012 — met betrekking tot de inrichting van ons spoorvervoer te implementeren in de Nederlandse wetgeving. Het gaat om de vervanging van een aantal oudere richtlijnen, waaronder de moeder aller richtlijnen op het gebied van openbaar vervoer uit 1991. Met de implementatie van die richtlijn begon in Nederland een nogal grillig traject van beleidsvorming en herinrichting van het openbaar vervoer. De lotgevallen van de NS zijn vaak beschreven en vormen een illustratie van dit grillige beleid.

Ik grijp deze wetswijziging aan om met de staatssecretaris een discussie te voeren over de ordening op het Nederlandse spoor. Daarmee bedoel ik de duurzame instelling van een spoorstelsel en ook een meer bevredigende regeling tussen spoorvervoerders en infrastructuurbeheerders, want hoe je het ook wendt of keert, die kwesties doemen toch weer achter dit wetsvoorstel op; ze zijn de eigenlijke beheersende kwesties. Debatten hierover zijn zeldzaam in de Eerste Kamer, omdat niet alles via wetgeving wordt geregeld. Dit werd ook al opgemerkt bij de behandeling van de Spoorwegwet in 2003. Toen was de ordening op het spoor al min of meer uitgekristalliseerd in de Tweede Kamer, na jaren van debat, terwijl de Eerste Kamer op dat moment de behoefte voelde daarover een fundamenteel debat te voeren. Zij heeft dat ook gedaan, met een oproep de verhoudingen op het spoor blijvend te evalueren. Dat moeten wij ook doen door het debat te voeren.

Daar is ook reden toe; we staan aan de vooravond van nieuwe besluiten en ontwikkelingen. De Europese Commissie moet zich nog uitspreken over het Vierde Spoorpakket dat wellicht — of misschien moet ik zeggen, vermoedelijk — nieuwe druk gaat geven om het spoorvervoer, dus ook op het hoofdrailnet waarvan de NS de concessie heeft, helemaal aan te besteden. Verder zal de minister van Financiën zich uitspreken over de toekomstige positie van NS als staatsbedrijf. Dit alles vraagt om heldere keuzes en een visie op de markt en de ordening op het spoor. En uiteindelijk vraagt dit wetsvoorstel, de omzetting van de richtlijn, daar ook om.

De richtlijn is gebaseerd op die visie. Deze visie is niet een andere dan die uit 1991, toen een geliberaliseerd openbaar vervoer gezien werd als hoeksteen van de interne markt. De Europese Commissie is sindsdien consistent geweest op dit punt: het Europese spoor moet een markt worden met concurrerende vervoerders. De nieuwe richtlijn maakt dit duidelijk door te spreken over de "voltooiing van de

Interne Markt met vrije concurrentie". Dat is ook het streven van het Vierde Spoorpakket. Ik vraag daarom een toelichting op het antwoord dat ik in het kader van de schriftelijke voorbereiding van de staatssecretaris ontving. Zij schrijft in de memorie van antwoord dat volledige open marktwerking buiten de doelstelling valt van de richtlijn. Is dat waar? En als die open marktwerking daar dan buiten valt, valt die dan ook buiten het Vierde Spoorpakket? Ik waag dat te betwijfelen.

De Europese Commissie wil liever vandaag dan morgen dat er op het spoor in alle lidstaten geconcurreerd gaat worden door vervoersbedrijven. De opstelling van de Nederlandse regering is hiertegenover formeel van aard. Zij stelt zich op het standpunt dat de ruimte om eigen keuzes te maken voor het hoofdnet, in casu de concessieverlening aan NS, niet wordt beperkt. Dat kan zo zijn, maar intussen wordt onvoldoende duidelijk wat Nederland aan eigen visie inbrengt tegenover de richting van denken van de Europese Commissie. Daar vraag ik nu naar. Het zou goed zijn als wij ons in meer definitieve vorm gaan uitspreken over de duurzame ordening op het spoor. Ik ben natuurlijk benieuwd of wij, als wij nu ja zeggen tegen dit wetsvoorstel, nog een eigen positie kunnen innemen als straks het Vierde Spoorpakket met al zijn consequenties op ons afkomt. De regering schrijft nu dat zij dat wil doen, maar het is de vraag of zij de ruimte daarvoor nu al niet weggeeft.

Die ordening raakt natuurlijk enerzijds de verhouding tussen NS en concurrerende vervoerders op de zijtakken en anderzijds de verhouding tussen NS en ProRail. Ik hoef niet te betogen hoe onbevredigend deze verhoudingen zijn of althans hoezeer ze onderwerp van discussie zijn en blijven. De kleinere vervoerders klagen over de macht van NS en de splitsing tussen NS en ProRail geldt als historische fout die blijft doorwerken zolang die beide bedrijven niet tot integrale samenwerking komen. De Tweede Kamer noemde deze splitsing in 2005 al "ondoordacht en onverstandig". De Eerste Kamer wilde in 2003 juist op dit punt evaluatie en nieuwe afwegingen. Die harde splitsing tussen NS en ProRail was onze interpretatie van de richtlijn uit 1991, toen we voor alle Europese troepen uit gingen lopen en de infrastructuurbeheerder helemaal los hebben gemaakt van de nationale vervoerder.

Het is me opgevallen dat in artikel 6, lid 2, van de nieuwe richtlijn wordt opgemerkt dat de scheiding tussen beide ook tot uitdrukking kan komen "in het bestaan van afzonderlijke afdelingen binnen eenzelfde onderneming". Het lijkt erop dat de lidstaten die een geïntegreerde vorm kennen tussen de spoorvervoerder en het beheer van de infrastructuur, bijvoorbeeld in een holding, hun stempel hebben weten te drukken op de inhoud van deze richtlijn. Is dat ook het oordeel van de staatssecretaris? Hebben Duitsland en Frankrijk hun voorbehouden weten te verzilveren in deze richtlijn?

Voor dit debat is de vraag van belang wat de Nederlandse regering met deze geïmplementeerde richtlijn gaat doen. Wat volgt hieruit? Neemt ze inderdaad de ruimte om eigen keuzes te maken of wordt die ruimte definitief ingeperkt? Er zal, hoe dan ook, een visie moeten komen voor de langere termijn met betrekking tot de ordening op het spoor. Met het oog daarop wijs ik op een interessant artikel dat in augustus jongstleden verscheen in Socialisme en Democratie. Dit lijkt mij verplichte kost voor een staatssecretaris van PvdA-huize. Het artikel is van de hand van Maarten Veraart, een doorgewinterde deskundige op spoorgebied. Nadat hij heeft geconstateerd dat de Europese visie op de ordening van het spoor rampzalige gevolgen zal hebben en de schaal- en integratievoordelen van het huidige spoorsysteem zal aantasten, vervolgt hij met een interessant voorstel: kies voor het model van een nationale vervoerder waarmee de mogelijkheid ontstaat om functies van NS en ProRail opnieuw te integreren. Dit model laat alle ruimte om regionale lijnen aan te besteden waarbij NS uit oogpunt van functiescheiding niet mee mag dingen. NS heeft dan als primaire taak het personenvervoer op het hoofdrailnet te verzorgen. Graag verneem ik de reactie van de staatssecretaris op dit interessante voorstel.

Mijn fractie zou het toejuichen als wij een definitieve discussie zouden voeren over de ordening op het spoor waarbij wij zelf de regie houden en wij niet afhankelijk zijn van wat ons via deze richtlijn wellicht wordt opgedrongen. Dat is nodig. Dit weekend pakten de landelijke dagbladen uit met grote verhalen over NS, over ProRail of over beide en wat daar allemaal mis is. Wordt het niet eens tijd om een stap hoger te zetten en een nationale oplossing te vinden voor een al te lang slepende discussie? Mijn fractie zou niet graag zien dat dit wetsvoorstel hier in stilte passeert zonder perspectief op het vervolg. Daarom voeren wij dit debat. Graag wegen wij de reactie van de staatssecretaris bij ons eindoordeel over dit wetsvoorstel.

☐

Mevrouw **Meijer** (SP):
Voorzitter. Als je de EU Richtlijn die door deze wetswijziging wordt geïmplementeerd in onze wetgeving leest, dan zie je in de overwegingen staan dat er één Europese spoorruimte moet komen waarin ondernemingen vrijelijk met elkaar kunnen, of liever nog, moeten concurreren. De spoorinfrastructuur moet worden ondergebracht bij een van de exploitatie gescheiden onderneming. Spoorwegondernemingen moeten van de richtlijn een statuut hebben of krijgen van een volgens commerciële beginselen functionerende onafhankelijke onderneming die zich richt naar de behoeften van de markt. Grotere integratie van de Europese vervoerssector wordt een fundamenteel onderdeel genoemd van de voltooiing van de interne markt, en een essentieel bestanddeel daarvan wordt gevormd door de spoorwegen. Via deze eengemaakte markt zou, aldus de richtlijn, duurzame mobiliteit bereikt kunnen worden.

Overigens wil mijn fractie hierbij een opmerking van praktische aard maken. We borduren hier voort op regels die al teruggaan tot 1991. Zou het niet handig zijn wanneer in bijvoorbeeld een memorie van toelichting wordt aangegeven wat de recente toevoegingen zijn?

De SP is er voorstander van dat er ook over grenzen heen makkelijk gereisd kan worden, maar we zijn niet van mening dat daarvoor ongebreidelde concurrentie op het spoor tussen commerciële ondernemingen de beste methode is. Sterker nog, we hebben een flinke verslechtering van het spoorvervoer gezien sinds de verzelfstandiging van NS in 1995. Ik kom daar later op terug.

In de ogen van de SP heeft het openbaar vervoer één doel, en dat is het snel, veilig en comfortabel vervoeren van personen en goederen, en dat ook nog voor een redelijke prijs. Wij zien het als een nutsfunctie waarop democratische controle moet zijn, en waarover de overheid de regie moet

voeren. Overigens wil dat natuurlijk niet zeggen dat het vervoer bij de grens ophoudt; samenwerking is uiteraard gewenst.

Al sinds de jaren negentig wijst de SP in verschillende publicaties op de negatieve effecten die liberalisering en privatisering met zich mee kunnen brengen. Denk aan de energiemarkt, de woningmarkt, de zorgsector, maar zeker ook het openbaar vervoer. Mede op ons aandringen deed de Eerste Kamer in 2012 een parlementair onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging, waarin een hard oordeel wordt geveld over de splitsing van NS en ProRail en wordt gepleit voor een samenvoeging. Hier is al door mijn voorgangers over gesproken. De Eerste Kamer heeft de aanbevelingen van de onderzoekscommissie — met onze steun — overgenomen. Maar blijkbaar heeft het werk van deze enquêtecommissie weinig indruk gemaakt op het ministerie. Ik zou graag van de staatssecretaris willen weten waarom zij op deze weg doorgaat? Hoe verhoudt volgens haar deze enquête zich tot het nu voorliggende voorstel?

In de Tweede Kamer hebben de SP maar ook de PvdA gepleit voor het weer samenvoegen van NS en ProRail. Ook daar hebben wij ons bij voortduring uitgesproken tegen de filosofie van voortgaande marktwerking van het openbaar vervoer in Europees verband te zijn. Overigens is deze roep ook altijd gesteund door cijfers. Sinds de verzelfstandiging van NS ging het bergafwaarts met de accuratesse en dienstverlening en nam het aantal klachten toe. Echte verbeteringen zien we niet; zowel NS als ProRail kregen vorig jaar nog een boete opgelegd over het jaar 2013 vanwege een tekort aan punctualiteit en klanttevredenheid. De punctualiteit was voor 2003 overigens nog 92%; over vorig jaar meldde een ronkend bericht van ProRail dat de punctualiteit was toegenomen tot 91,2%. Als je je op de borst klopt over een prestatie die je tien jaar eerder nog ruimschoots haalde, kun je je in arren moede afvragen wat de privatisering van het spoor ons heeft gebracht.

De heer **Flierman** (CDA):
Mevrouw Meijer gaat uitvoerig in op de prestaties van NS en de relatie tot ProRail. Daar is het nodige over te zeggen en we zijn ook zeker benieuwd wat de staatssecretaris daar straks over gaat vertellen. Zou mevrouw Meijer ook willen reflecteren op de prestaties die de regionale dienstverleners op het spoor inmiddels leveren? Want als je dan, zoals zij schetst, voorstander bent van een NS die alles blijft doen zoals het vroeger was, dan moet je ook een opvatting hebben over hoe die regionale vervoerders nu presteren.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Ik betwist natuurlijk niet dat de regionale vervoerders best een prestatie neerzetten, alleen probeer ik hier te bepleiten dat wij er voorstander van zijn dat wij een nationaal spoor hebben, dat de dienstregeling op een nette, goede manier uitvoert tegen een redelijke prijs en met een goede kwaliteit. Ik weet eigenlijk niet precies welke uitspraak de heer Flierman mij probeert te ontlokken. Ik heb aangegeven dat wij concurrentie op het spoor een slecht idee vinden, omdat je te maken hebt met een nutsfunctie. Ik heb ook aangegeven dat sinds de privatisering de dienstverlening van NS sterk is afgenomen. Daarvoor was die best wel goed te noemen.

De heer **Flierman** (CDA):
Over de kwaliteit van de dienstverlening van NS wil ik nog wel eens een apart debat voeren. Ik heb ongeveer mijn hele werkzame leven (sinds 1980) van de diensten van NS gebruikgemaakt en dat zijn niet alleen maar vreugdevolle herinneringen, zal ik maar zeggen, ook niet uit de jaren tachtig. Maar waar het mij nu even om ging, is dat de ontwikkeling op het spoor, inclusief de mogelijkheid om concurrerende aanbieders een plek te geven in de regio, wel degelijk succesvol is en dat ook in het parlementair onderzoek over verzelfstandiging één van de positieve conclusies was dat juist die ontwikkeling, het feit dat andere bedrijven in de regio de taak van NS hebben overgenomen, wel degelijk succesvol is. Ik hoor graag van mevrouw Meijer of zij alles wat er de afgelopen tijd gebeurd is als ondeugdelijk en waardeloos bestempelt of dat zij vindt dat er ook hier en daar ontwikkelingen zijn geweest die wel goed waren en dat wij daar iets van kunnen leren.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Daar kan ik kort over zijn. Natuurlijk is niet alles kommer en kwel geweest. Absoluut niet. Dat ben ik geheel met de heer Flierman eens. Ik probeer hier alleen te bepleiten dat wij voorstander zijn van één nationale spoorwegonderneming die zorgt voor een goede uitvoering van de dienstregeling.

De heer **Flierman** (CDA):
Ik denk nu juist dat het feit dat wij inmiddels meerdere aanbieders op het spoor hebben wel degelijk tot een kwaliteitsverbetering heeft geleid en dat de terugkeer naar die ene monopolist helemaal niet zo'n goede gedachte is.

Mevrouw **Meijer** (SP):
Volgens mij heb ik nu net aangegeven dat concurrentie lang niet altijd ons het goede brengt en zeker niet in nutsvoorzieningen.

Ik sluit mijn verhaal af. De verschillende waarschuwingen ten spijt, is de regering gewoon verder gegaan met twee gescheiden ondernemingen, hoewel de prestaties van beide ondernemingen te wensen overlaten. NS heeft voortdurend te maken met grote storingen waarover de politiek de regering steeds weer zonder veel succes aanspreekt en ProRail lijkt een vat vol zure verrassingen, waarop de staatssecretaris te weinig zicht heeft.

Implementatie van deze richtlijn legt dus vast wat wij in ieder geval niet willen, mijnheer Flierman: concurrentie op het spoor door commercieel opgezette ondernemingen en scheiding van spoorinfra en spoorexploitatie in plaats van een openbaarvervoerstelsel dat door een nutsbedrijf verzorgd wordt.

Verdere concrete bezwaren zullen we hier nu niet wisselen. Ik denk dat die ondertussen wel bekend verondersteld mogen worden, want ze zijn meermaals gewisseld. Ik neem aan dat de staatssecretaris wel begrijpt dat we de implementatie van deze richtlijn van de Europese Unie eigenlijk niet voor onze rekening kunnen nemen. Maar natuurlijk wachten we eerst haar reactie op onze inbreng af.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Meijer.

Wenst een van de leden nog het woord in eerste termijn?
Dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:
Ik schors de vergadering voor de lunchpauze.

De vergadering wordt van 12.21 uur tot 13.30 uur geschorst.